

預算法第 63 條用途別科目 流用數額計算基礎之內涵

行政院主計總處公務預算處

壹、前言

政府預算在會計年度開始前一年即進行籌編，屬於對將來收支計畫之事先預估，俟實際執行時，難免因客觀環境變遷，致預估數額與實際需用數額有所差距，原編歲出預算不敷支用之情形。為因應情事變化，預算法賦予歲出預算一定程度之執行彈性，包括經費流用、動支第一預備金及第二預備金、追加預算、特別預算。在經費流用部分，預算法第 63 條允許各機關歲出計畫

或業務科目之各用途別科目遇有經費不足時，可由有賸餘之科目流用，流入數額不得超過原預算數額 20%，流出數額不得超過原預算數額 20%，但針對流用數額計算基礎（以下簡稱流用基礎），歷來有「原核定預算分配數」、「原分配預算數額」、「原預算數額」等用語，惟相關規定從未就其內涵予以明確定義。鑑於各機關偶有來電詢問流用基礎相關疑義，諸如歲出預算列為準備之未分配數及動支第一預備金、第二預備金之分配數，

得否計入流用基礎，又按期編列之特別預算辦理流用時，其流用基礎為該年度或該期預算總額等，爰本總處建立一致性見解，並於 112 年 10 月 19 日以電子郵件方式通知中央各部會及各地方政府，俾利預算執行。

貳、流用基礎疑義

預算法第 62 條規定：「總預算內各機關、各政事及計畫或業務科目間之經費，不得互相流用。但法定由行政院統籌支撥之科目及第一預備金，不

在此限。」同法第 63 條規定：「各機關之歲出分配預算，其計畫或業務科目之各用途別科目中有一科目之經費不足，而他科目有賸餘時，得辦理流用，流入數額不得超過原預算數額百分之二十，流出數額不得超過原預算數額百分之二十。但不得流用為用人經費，且經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用。」依上開規定，各機關應在所編歲出預算同一工作計畫（無工作計畫者，為業務計畫）項下辦理經費流用，惟曾接獲機關洽詢流用基礎相關疑義如下：

一、總預算

- （一）105 年度以前，對於經立法院決議排除通案刪減之機關，基於公平及撙節原則，且兼顧行政效率下，於中央政府各機關執行立法院審查各該年度中央政府總預算案所作決議之應行配合注意事項規定，其排除

通案刪減合計數在一定金額以上者應列為準備，如有實際需求，須專案報行政院核定後始得動支。倘用途別科目有部分數額列為準備，則其流用基礎係全年度預算數或扣除準備後所餘預算數？若為扣除準備後所餘預算數，則該等準備經專案報院核定動支後，得否計入流用基礎？

- （二）經費流用係各機關執行歲出分配預算發生不敷時之因應措施，爰預算法第 63 條所定「原預算數額」應為分配數，而第一預備金及第二預備金經核定動支並辦理分配後，其分配數即計入相關動支用途別科目之分配數，又該等動支預備金之項目本身亦有可能發生經費不敷情形，為增加執行彈性，動支預備金之分配數得

否計入流用基礎？

二、特別預算

- （一）為因應未來疫情發展需要，中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算衛生福利部項下編列具統籌性質經費，優先做為防治用途，並依「中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算執行應行注意事項」規定，列入未分配數，不作預算分配，俟依程序報奉行政院核准後，專案動支。另經濟部項下編列捐助財團法人中小企業信用保證基金辦理受疫情影響企業信用保證專款，除部分撥入該基金備供代位清償等之用外，其餘列為準備，暫不分配，俟實際需用時再報院核准動支。上開具統籌性質經費及準備數額均為法定預算

數，得否計入流用基礎？

(二) 依前瞻基礎建設特別條例規定，中央政府依本條例支應前瞻基礎建設計畫，以 4 年為期程，預算上限為 4,200 億元，期滿後，後續預算及期程，經立法院同意後，以不超過前期預算規模及期程為之，並以特別預算方式編列，分期辦理預算籌編及審議。截至目前，中央政府前瞻基礎建設計畫特別預算已編列 4 期合共 7,697 億元，除第 1 期（106 年 9 月至 107 年 12 月）外，其餘第 2 期（108 至 109 年度）、第 3 期（110 至 111 年度）及第 4 期（112 至 113 年度）均以 2 年度為一期，各機關辦理經費流用時，究應以各該單一年度或該期編列之預算數為流用基礎？

參、經費流用規定修正沿革及立法意旨研析

預算法於 21 年制定公布迄今，有關經費流用之條件與限制，多在預算法作原則性規範，並授權中央主計機關（即行政院主計總處）於各機關單位預算執行要點（以下簡稱預算執行要點），針對實際情形，本寬嚴適度之原則，訂定一致之細部規定。主要修正沿革及立法意旨如下：

一、經費流用規定修正沿革

(一) 經資門預算流用

預算法於 21 年公布時，即規定歲出經常門有賸餘，經核准後得予流用，但對經常門與資本門得否互相流用，並未明確規範，實務作業上則多從嚴規定不得互相流用。嗣為因應各機關預算執行之突發狀況，88 年度修正預算執行要點，同意經常門得流用至資本門，但資

本門仍維持不得流用至經常門。

(二) 人事費科目不得流用

預算法自 26 年修正後，即限制不得由其他歲出用途別科目經費流用為用人經費，惟未限制用人經費流用至其他歲出用途別科目，故預算執行要點原係允許人事費如有賸餘可以流出。嗣立法院審議 90 年度中央政府總預算案時作成決議：「人事費用除依預算法規定不得流入外，如有賸餘亦不得流出。」爰修正 90 年度預算執行要點，規定人事費如有賸餘亦不得流出。

(三) 除人事費科目外，其餘各一級歲出用途別科目間流用

除上述不得流入及流出者外，原對同一工作計畫各一級歲出用途別科目間之經費流用未再作限制，自 62 年度起，始有流用百分比限制：62 年度至 82 年度間，除少數年度以 20% 為限外，其

餘多以 30% 為限；至 83 年立法院審議行政院所送「中央政府預算執行暫行條例草案」（本暫行條例於 83 年 7 月 20 日經總統公布施行，嗣配合預算法在 87 年完成全盤檢討修正後，於 87 年 10 月 21 日廢止），立法委員主動提案增訂「各機關歲出預算之流用，除應依預算法第 59 條（現行條文第 63 條）之規定外，流入科目之數額不得超過原預算數額百分之二十，流出科目之數額不得超過原預算數額百分之三十。」爰據以訂入預算執行要點，直至 102 年立法委員復主動提案修正預算法第 63 條，將流用百分比限制入法，經費流出比例由 30% 下修為 20%，並增訂「經立法院審議刪除或刪減之預算項目不得流用」之但書。

二、經費流用之立法意旨 研析

（一）不應由各機關任意流用

中央政府總預算係經行政機關層層審核、立法機關三讀審議程序及由總統公布後成為法定預算，其過程極為審慎嚴謹，若成為法定預算後尚可由各機關任意互相流入、流出，不僅使各項審核程序失去意義，亦使法定預算科目支出目的流於空洞化，故除法律另有規定外，自不應由各機關任意流用，以維持法定預算之效力及立法監督之法治精神，爰此，中央政府總預算內各歲出政事別、各歲出機關別、業務計畫及工作計畫科目間之經費，不得互相流用。

（二）應以法定預算數為範圍

預算法賦予行政機關經費流用、動支第一預備金及第二預備金、追加預算、特別預算等 5 種執行彈性，其中經費流用程序最為簡便，各機關僅須於 6 月底及年度終了後兩星期內填具經費流用情形表，併入 6 月及 12 月份會計報告分送主管機關、

該管審計機關、財政機關及主計機關，毋須報經立法機關審議或備查，故基於對立法院之尊重，並在維持立法監督之原則下，經費流用應在立法院審議通過各工作計畫項下各一級用途別科目之法定預算數範圍內為之。

（三）應以分配數為流用基礎

82 年度以前，預算執行要點係以「原核定預算分配數」為流用基礎；83 年度根據中央政府預算執行暫行條例規定，修正為「原預算數額」；惟依歲出用途別科目經費流用之精神，以不含未分配的專案動支數之分配預算數為流用基礎，較為妥適，且各機關實務作業上，亦係以此為計算基礎，爰 98 年度之預算執行要點將「原預算數額」修正為「原分配預算數額」，以資明確；迄 102 年立法委員主動提案修正預算法第 63 條，復將「原分配預算數額」修正為「原預算數額」。茲以預算案完

專題

成法定程序後，各機關即應按法定預算編造分配預算，又預算法第 63 條明文規定，各機關歲出「分配預算」之各用途別科目經費不足時得辦理流用，爰流用基礎仍應以各用途別科目之分配數為據。

（四）流用基礎不宜擴張解釋

揆諸上開經費流用規定之修正沿革，立法院對於各機關辦理經費流用之彈性空間係漸趨限縮，包括人事費如有賸餘不得流出，用途別科目可流入、流出之百分比上限由均為 30%，逐步調降至均為 20%，並以經費流用雖考量經費使用彈性，但預算執行要點給予機關之彈性過大，容易產生浮濫弊端，主動提案修法將原規範於該要點之用途別科目流用規定納入預算法，爰此，流用基礎不宜由行政機關逕自作擴張解釋，始符各機關僅得在有限彈性下辦理經費流用之立法授權意旨。

肆、流用基礎之內涵

目前各機關實務作業及政府歲計會計資訊管理系統（GBA 系統）之執行控管，均以單位預算內同一工作計畫之各一級用途別科目已分配之法定預算數為流用基礎（專案核准動支各款則俟行政院核准動支後計入），不含動支第一預備金及第二預備金之分配數，尚符前述預算法第 63 條之規範意旨。爰在合於立法意旨之前提下，維持現行實務作業有關用途別科目流用基礎之內涵如下：

- 一、總預算：單位預算內同一工作計畫之各一級用途別科目已分配之法定預算數，不含動支第一預備金及第二預備金之分配數。
- 二、追加（減）預算：依預算法第 82 條規定，追加預算之執行情序準用總預算之規定，爰各一級用途別科目已分配之法定追加（減）預算數，併入總預算計算

流用基礎。

- 三、特別預算：預算法並未規定特別預算之執行情序，倘為按年編列，與總預算無異；倘為按期編列，考量其已完成預算之法定程序，且年度終了未支用數得轉入下年度繼續支用，爰各一級用途別科目得以該期已分配之法定預算數為流用基礎。

- 四、各機關歲出預算內專案核准動支各款，於行政院核准動支後計入流用基礎。

按此用途別科目流用基礎之內涵，各機關單位預算內同一工作計畫之各一級用途別（不含人事費）科目，除列為準備、具統籌性質等專案核准動支者，須俟行政院核准動支後，始得按核准動支數（分配數）計入流用基礎外，其餘均以「全年度」已分配之法定預算數（非按已過執行期間之累計分配數）為流用基礎，追加（減）預算及單一年度之特別預算亦同，至跨越一個年度

以上之特別預算，目前實務作業上均係由各機關按各年度分配額及行政院主計總處規定編送時間辦理各該年度之預算分配，尚非一次全數分配，爰流用基礎當隨已分配年度逐漸累積至最後一年度為該期之法定預算數。

另按經費執行彈性之採行順序，倘追加預算及特別預算之分配數可計入流用基礎，何以動支第一預備金及第二預備金之分配數不得計入？由於追加預算及特別預算之審議程序，均準用預算法關於總預算之規定，該等預算既已分別循程序完成審議後辦理預算分配，其分配數計入流用基礎自無疑義，惟經費流用、動支第一預備金及第二預備金係在立法院審議通過之法定預算範圍內所為彈性措施，其中預備金更係立法院之空白授權，倘動支預備金之分配數可計入流用基礎，恐有以下疑慮，爰仍不予計入：

一、動支預備金係科目流用

後尚有經費不足之執行彈性，倘動支預備金之分配數可予計入，基於一致性原則，科目流用之分配數亦應可計入，似有無限擴張流用基礎之嫌，且增加各機關控管流用限額之行政成本。

二、科目流用之精神係以有賸餘補不足，故對原未編列之一級用途別科目，亦不得由其他用途別科目流入使用。倘動支預備金後新增一級用途別科目並得辦理流用，似與流用精神未合。

三、動支預備金後倘一級用途別科目之分配數大增，致依規定計算之流用限額占原預算數額之比例高於 20% 甚多，似與前述 102 年修正預算法第 63 條避免流用過於寬濫之意旨有違。

支出則與人民權利義務息息相關，為求審慎支用，並妥善分配有限的國家資源及避免浪費，政府之支用必須受立法機關之監督，於獲得立法機關同意或授權後實施。政府預算係經由嚴謹之籌劃、擬編及審議等程序，就政府在一定期間內所為資源分配與各機關財務收支執行之準據，亦是立法機關監督政府財政之最有力的工具，除其他法律另有規定外，行政機關須依預算書中所定用途與條件，為合法之支用，爰行政機關於各項計畫之擬定、提報、審查及核定，均應作周密之規劃，並於編製預算書表時儘量具體詳實，確有實際需要且經費不敷時，始在符合經費流用規定下作相互流用，俾將預算執行爭議降至最低。❖

伍、結語

政府收入主要來自人民所負擔之賦稅及規費等，政府